

# O direito à informação como pressuposto fundamental de um ambiente saudável: reflexão comparativa entre a Convenção de Aarhus e a Lei 12.527/2011

Mauro Sérgio dos Santos\*

## 1 Introdução

Uma das principais características da responsabilidade ambiental é sua natureza difusa, a partir da qual cada um dos diversos atores ambientais, de modo individualizado, possui sua parcela de contribuição na busca por um ambiente saudável e também seu campo de responsabilidade por eventuais degradações ambientais. A partir dessa perspectiva democrática própria do Direito Ambiental é possível perceber a especial relevância da informação como meio de possibilitar a participação de toda a sociedade na gestão do ambiente e, com isso, formar uma rede de colaboração para a melhoria da qualidade de vida de todos.<sup>1</sup>

O acesso à informação, ou melhor, a falta de acesso à informação há muito foi identificada como uma barreira intransponível ao exercício dos direitos de proteção ao ambiente criados pelos ordenamentos jurídicos, pelo fato de deixar as pessoas que estão em risco efetivo ou potencial sem um remédio eficaz, ou mesmo sem sequer saber que elas se encontram expostas a tal risco.<sup>2</sup>

Embora o acesso à informação seja imprescindível ao exercício da cidadania em todos os âmbitos do direito público, por materializar, entre outras coisas, importante mecanismo de controle da Administração Pública, é indiscutível que a informação em matéria de ambiente possui um relevo especialmente qualificado,

primeiro, porque o ambiente é um bem de natureza difusa<sup>3</sup>; segundo, pelas características da “intra e intergeracionalidade”<sup>4</sup> próprias do Direito Ambiental, entendidas estas como o direito de fruição do *ambiente* não só pelas presentes mas também pelas futuras gerações.

O direito à informação, segundo conhecida lição de Canotilho e Moreira, integra três níveis distintos: o direito de *informar*, o direito de *se informar* e o direito de *ser informado*. O direito de informar consiste

[...] na liberdade de transmitir ou comunicar informações a outrem, de as difundir sem impedimentos, mas pode também revestir de forma positiva, enquanto direito a informar, ou seja, direito a meios para informar [...].<sup>5</sup>

O direito de se informar, ainda segundo Canotilho e Moreira, consiste designadamente

[...] na liberdade de recolha da informação, de procura de fontes de informação, isto é, no direito de não ser impedido de se informar. [...] Finalmente, o direito de ser informado é a versão positiva do direito de se informar, consistindo num direito a ser mantido adequadamente e verdadeiramente informado [...].<sup>6</sup>

Seja no âmbito social, econômico, cultural ou ambiental, nas últimas décadas a informação tem se revelado um poderoso instrumento de transformação, sobretudo a partir do conhecimento e domínio dos recursos da microeletrônica. Esse novo contexto

\* Doutorando em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília – UCB (2008). Especialista em Direito Público pelo ICAT-AEUDF (2002). Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB (1998). Procurador federal da Advocacia-Geral da União e professor da cadeira de Direito Administrativo da Universidade Católica de Brasília. Autor de vários livros e artigos na área de Direito Público, com destaque para a obra *Curso de Direito Administrativo*, 2. ed. – Revista e Ampliada, Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

<sup>1</sup> Conforme afirma Paulo Affonso Leme Machado, “Não basta viver ou consagrar a vida. É justo buscar e conseguir a ‘qualidade de vida’”. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 46.

<sup>2</sup> LEESON, John D. *Environmental Law*. London: Pitman Publishing, 1995, p. 15.

<sup>3</sup> Difusos, segundo Smanio, são interesses “metaindividuais, essencialmente indivisíveis, em uma comunhão de que participam todos os interessados, que se prendem a dados de fato, mutáveis, acidentais, de forma que a satisfação de um deles importa na satisfação de todos e a lesão do interesse importa na lesão a todos os interessados, indistintamente”. SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Tutela penal dos interesses difusos*. São Paulo: Atlas, 2000, p. 25.

<sup>4</sup> SILVA, Jorge Pereira da. Breve ensaio sobre a proteção constitucional das futuras gerações, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 459.

<sup>5</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4. ed. revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 573.

<sup>6</sup> Ibidem.

histórico, conforme lição de Castells, proporcionou o surgimento de uma “sociedade informacional”<sup>7</sup> mais dinâmica e interligada, na qual o direito à informação possui papel de especial relevo. Com efeito, após a consolidação dos direitos políticos, sociais e econômicos, fala-se atualmente no reconhecimento do *direito de saber*, saudado como uma nova categoria de direitos humanos<sup>8</sup>; tal direito, frise-se, somente se concretiza a partir do pleno acesso das pessoas à informação.

Particularmente em relação ao direito do ambiente, o acesso à informação foi alçado pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92) a um dos 27 princípios cuja observância é necessária na busca de um ambiente equilibrado. Nesse contexto, o Princípio 10 enunciou, em síntese, que o direito à informação e à participação de todos os interessados na gestão ambiental constitui a melhor maneira de tratar as questões do ambiente, sendo que, para tanto, “toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre meio ambiente de que dispõem as autoridades públicas”.

Com o reconhecimento global da necessidade de transparência nas mais diversas áreas de atuação governamental, em especial no que tange à tomada de decisões relativas ao ambiente, adotou-se, em 25 de junho de 1998, por ocasião da realização da 4ª Conferência Ministerial *Environmental for Europe* na cidade dinamarquesa de Aarhus, a convenção que leva o mesmo nome (Convenção de Aarhus), cujo objeto é o direito de *acesso à informação*, à participação no processo decisório e à justiça em matéria de ambiente. Importante registrar que mencionada convenção foi concebida no âmbito da Comunidade Europeia de Nações; o Estado brasileiro, portanto, não participou nem ratificou referido acordo.

Não obstante, tem-se que desse fato não emerge qualquer dificuldade nem prejuízo à ordem jurídica brasileira, *a uma*, porque os direitos à informação, à participação e à justiça são expressamente previstos na Constituição brasileira de 1988 e, *a duas*, porque em 16 de maio de 2012 entrou em vigor no Brasil a

aguardada *Lei de Acesso à Informação* (Lei 12.527/2011), regulamentando com riqueza de detalhes o acesso à informação e consequentemente conferindo maior efetividade ao princípio constitucional da publicidade.

Embora a Lei 12.527/2011 não trate apenas do direito à informação em matéria de ambiente, por certo que também o engloba e, conseqüentemente, tem aptidão para conferir-lhe concretude. Nesse contexto, pretende-se, doravante, efetuar uma análise comparativa entre as disposições contidas na Convenção de Aarhus e as normas que integram a lei brasileira de acesso à informação, fazendo um sintético diagnóstico ao final de cada um dos tópicos por nós considerados de maior relevo para o direito à informação.

Importante mencionar, a título de delimitação, que a Convenção de Aarhus tem por base três pilares: *o acesso à informação, a participação do público no processo de tomada de decisão e o acesso à justiça em matéria de ambiente*. Não obstante, este estudo se debruçará apenas sobre o pilar relativo ao acesso à informação, haja vista o propósito, já indicado, de comparar o tratamento dado à matéria pela Convenção de Aarhus e pela lei brasileira de acesso à informação. Portanto, as regras e princípios da Convenção de Aarhus que dizem respeito à participação popular e ao acesso à justiça em matéria de ambiente não serão objeto de análise neste estudo.

## 2 O interesse público na proteção ao ambiente

A expressão *direito do ambiente* remete à ideia de um direito de fruição coletiva, um “bem de todos”<sup>9</sup>. Assim, quando se afirma que a busca por um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado materializa a realização do interesse público — afirmação, aliás, verídica —, evidentemente que não se pode atrelar, de forma automática, esse interesse público aos interesses da Administração Pública. O interesse público e o interesse do Estado, por estranho que possa parecer, muitas vezes não guardam coincidência. Nessa linha, o interesse público que anseia pela preservação do ambiente é aquele que a doutrina convencionou chamar de interesse público “primário”, que se relaciona às necessidades gerais da

<sup>7</sup> CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução Roneide Venâncio Majer com a colaboração de Klauss Brandini Gerhardt. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 64.

<sup>8</sup> PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 4. ed. Paris: Dalloz, 2001, p. 101.

<sup>9</sup> Conforme PRIEUR, Michel. In *La Convention D'Aarhus, Instrument Universel de la Démocratie Environnemental*, In *Revue Juridique de L'Environnement*, 1999, p. 9.

coletividade. Ocorre, como dito, que muitas vezes o interesse (primário) da coletividade não coincide com o interesse público secundário, tido aqui, por exemplo, como o interesse dos órgãos e entidades estatais.<sup>10, 11</sup>

Com base nesse raciocínio, pode-se afirmar que o direito a um ambiente equilibrado, como interesse público primário, que é assim entendido por refletir um bem essencial ao gênero humano, deve prevalecer sobre os interesses ditos secundários, que são aqueles de índole pessoal, ainda que seu titular seja a própria Administração Pública. Noutras palavras, o interesse público secundário da Administração só se legitima quando coincidir com o interesse público primário, ou seja, com o bem comum.<sup>12</sup>

Portanto, ao garantir o acesso à informação em matéria ambiental, sobretudo em relação às obras e outros projetos realizados pelo Poder Público que geram fortes impactos no ambiente, deve a Administração Pública — e, por certo, também os particulares — ter em mente que o interesse público em matéria de ambiente não é, necessariamente, aquele sinalizado pela pretensão administrativa do momento, mas sim o que representa a vontade geral da sociedade. Daí a necessidade de bem informar para que haja efetivo controle social da função administrativa, de modo a fazer prevalecer, em caso de conflito, o interesse público primário.

### 3 A importância da informação em matéria de ambiente

Se a informação é relevante em todos os campos de atuação governamental (e não apenas!), em matéria de ambiente ela é absolutamente vital, pois somente

a consciência ambiental advinda de um processo de informação massivo, acessível e continuado, aliada à participação popular na tomada de decisões, conduz à efetivação do princípio da participação democrática e, em consequência, propicia uma gestão equilibrada do ambiente. Por outros termos, o direito à informação “fortalece a democracia participativa e materializa o exercício da cidadania”.<sup>13</sup>

Além da função pedagógica própria da informação ambiental, permite-se também por meio dela a participação popular, condição que contribui para aprimorar e legitimar as decisões em matéria de ambiente. Não bastassem esses aspectos, a informação ambiental ainda contribui para a redução do risco de litígios<sup>14</sup>. Em resumo, “como o ambiente pertence a todos quando o assunto é partilhar os recursos naturais, a gestão desses bens também deve ser realizada por todos”.<sup>15, 16</sup>

Reconhecendo a importância da informação em matéria de ambiente, a Agenda Global 21, em seu Capítulo 40, declara o seguinte:

No desenvolvimento sustentável, cada pessoa é usuário e provedor de informação, considerada em sentido amplo, o que inclui dados, informações e experiências e conhecimentos adequadamente apresentados. A necessidade de informação surge em todos os níveis, desde o de tomada de decisões superiores, nos planos nacional e internacional, ao comunitário e individual. As duas áreas de programas seguintes necessitam ser incorporadas para assegurar que as decisões se baseiem cada vez mais em informação consistente: redução das diferenças em matéria de dados e a melhoria da disponibilidade da informação.

O acesso facilitado às informações sobre o ambiente permite o engajamento de todos os atores que participam do processo ambiental, permitindo ao

<sup>10</sup> Nesse contexto, lúcida e sempre atual é a lição de Renato Alessi, para quem “O interesse chamado público não é mais do que o interesse coletivo primário considerado como sujeito de tutela direta para a ação administrativa, enquanto que o interesse da Administração, enquanto entidade organizada, não representa senão um dos interesses secundários que existem no grupo social”. ALESSI, Renato. *La Responsabilità Della Pubblica Amministrazione*. Edição original, 2. ed., 1951, Rio de Janeiro: Forense, 1970, pp. 184-185.

<sup>11</sup> O interesse público primário, na lição de Rogério Soares, “trata-se do interesse público propriamente dito, ou seja, do interesse do todo social, da comunidade considerada por inteiro”. SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt. *Interesse público, legalidade e mérito*. Coimbra: Coimbra Editora, 1955, p. 101.

<sup>12</sup> Segundo Santo Tomás de Aquino, bem comum é aquilo que as pessoas precisam não apenas para viver, mas para viver bem.

<sup>13</sup> CAPITANI, Amandine. *Le droit à l'information et le droit à la participation en matière environnementale, une avancée constitutionnelle?* Disponível em: <<http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes2/CAPITANI.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> PRIEUR, Michel. La Convention D'Aarhus, Instrument Universel de la Démocratie Environnementale, In *Revue Juridique de L'Environnement*. 1999, p. 9.

<sup>16</sup> Deve-se registrar que a Constituição brasileira de 1988, em seu art. 225, § 1º, VI, estabelece que o Poder Público deverá “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.

mesmo tempo a busca pela solução dos problemas ligados ao ambiente e também a formação de cidadãos mais bem preparados para cumprir seu papel na gestão futura do ambiente. Nesse contexto, importante a lição de Milaré, para quem

[...] o direito à informação é um dos postulados básicos do regime democrático, essencial ao processo de participação da comunidade no debate e nas deliberações de assuntos de seu interesse direto [...].<sup>17, 18</sup>

Como já é possível notar, existe estreita conexão entre o direito à informação em matéria de ambiente e os princípios da precaução e da prevenção, dois dos mais importantes princípios que orientam o direito do ambiente, que, sabe-se, possui “uma vocação essencialmente preventiva, cujo objetivo é prevenir e evitar a degradação ambiental”.<sup>19</sup>

Sobre o tema, Alexandra Aragão ensina que

[...] [tanto] o princípio da precaução como o princípio da prevenção impõem a adoção tempestiva de medidas antecipatórias que permitam, em tempo útil e com eficácia, evitar os efeitos ambientais indesejados [...].<sup>20, 21</sup>

<sup>17</sup> Para Milaré, “o cidadão bem informado dispõe de valiosa ferramenta de controle social do Poder. Isto porque, ao se deparar com a informação e compreender o real significado da questão ambiental, o ser humano é resgatado de sua condição de alienação e passividade. E, assim, conquista sua cidadania, tornando-se apto para envolver-se ativamente na condução de processos decisórios que hão de decidir o futuro da humanidade sobre a Terra.” MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 343.

<sup>18</sup> Segundo a lição de Fiorillo, “a informação ambiental é corolário do direito de ser informado, previsto nos artigos 220 e 221 da CF/88”. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 40.

<sup>19</sup> SADELEER, Nicolas de. *Le droit communautaire et les déchets*. Paris: LGDJ, 1995, p. 511.

<sup>20</sup> ARAGÃO, Alexandra. Desenvolvimento sustentável em tempo de crise e em maré de simplificação. Fundamento e limites da proibição de retrocesso ambiental, In *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, v. IV. Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 55.

<sup>21</sup> O fundamento do “princípio de precaução”, segundo Ana Carolina Nogueira, seria “a dificuldade ou impossibilidade de reparação da maioria dos danos ao meio ambiente, distinguindo-se do princípio da prevenção por aplicar-se especificamente às situações de incerteza científica”. NOGUEIRA, Ana Carolina Casagrande. O conteúdo jurídico do princípio da precaução no direito ambiental brasileiro. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs). *Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 199.

Se, por um lado, a observância dos princípios da precaução<sup>22</sup> e da prevenção<sup>23</sup>, cada qual na sua esfera de alcance<sup>24</sup>, tem o propósito de evitar a ocorrência de efeitos nocivos ao ambiente, por outro, é por intermédio do direito à informação que, num momento anterior, propicia-se um campo fértil para a adequada aplicação dos princípios antes mencionados.

Em síntese, podemos afirmar, na esteira de Kramer, que, para o adequado debate sobre as questões ambientais em uma sociedade aberta, uma série de condições devem ser cumpridas. A primeira e mais importante dessas condições, não há dúvida, “é o acesso efetivo à informação ambiental”.<sup>25</sup>

## 4 O acesso à informação como direito fundamental

Desde a primeira parte do século passado o acesso à informação passou a ostentar a condição de

<sup>22</sup> Segundo Souza Prudente, “o princípio da precaução é imperativo constitucional, que materializa a tutela cautelar do meio ambiente, mediante indispensável estudo prévio de impacto ambiental [...]”. PRUDENTE, Antônio Souza. Transgênicos, biossegurança e o princípio da precaução. R. CEJ, Brasília, n. 25, pp. 77-79, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/608/788>>. Acesso em: 5 ago. 2017.

<sup>23</sup> A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre o meio ambiente, fundamenta-se no princípio da prevenção, que é aquele que impõe a adoção de políticas públicas de defesa dos recursos ambientais como uma forma de cautela em relação à degradação ambiental. Conforme ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Princípios constitucionais de direito ambiental. *Revista da associação dos juízes federais do Brasil*, ano 21, n. 74, 2º semestre, 2003, pp. 56-57.

<sup>24</sup> Alexandra Aragão, citando Jean-Marc Fravet, Le principe de précaution ou laprise en compte par le droit de l'incertitude scientifique et du risque virtuel, in: Dalloz, 6 Décembre, 2001, p. 3.462, e Nancy J. Myers, Carolyn Raffensperger (eds.), *Precautionary tools for reshaping environmental policy*, the MIT press, Cambridge, Massachusetts, 2006, p. 35, faz interessante síntese sobre os princípios da precaução e da prevenção, afirmando que “em matéria ambiental, o princípio da precaução só intervém em situações de riscos ambientais e de incertezas científicas. Nisso se distingue, antes de mais, do princípio da prevenção. Por outras palavras, a precaução destina-se a limitar riscos ainda hipotéticos ou potenciais, enquanto a prevenção visa controlar os riscos comprovados. Por isso, o princípio da precaução é proativo, enquanto que o princípio da prevenção é reactivo”. ARAGÃO, Alexandra. Princípio da Precaução: Manual de Instruções. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente* – RevCEDOUA. Nº 22. Ano XI. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 19.

<sup>25</sup> KRAMER, Ludwig. The Open Society, Its Lawyers and Its Environment. Jel, Vol. 1, nº 1, pp. 1-4, apud LEESON, John D. *Environmental...*, cit., p. 15.

direito fundamental<sup>26,27</sup>, primeiramente figurando apenas em documentos muitas vezes não vinculativos para em seguida ser reconhecido como um direito materialmente constitucional e, nesse contexto, passar a figurar no rol dos direitos fundamentais das constituições de inúmeros países, dentre os quais o Brasil.<sup>28</sup>

Nesse plano histórico, a Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1948, que normalmente é considerada a declaração primordial dos direitos humanos internacionais, consagra em seu art. 19 o direito à informação, ao dispor que

Todos têm o direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência e de buscar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras [...].

Posteriormente, já com caráter vinculativo, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos<sup>29</sup>, por meio de seu art. 13, declara a liberdade de expressão como direito fundamental, fazendo-o nos seguintes termos:

Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por

escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha [...].

Sucessivamente, inúmeros documentos internacionais — e, consequentemente, também em nível interno — reconheceram o acesso à informação como direito fundamental e buscaram conferir-lhe efetividade normativa.

No que tange especificamente aos assuntos do ambiente, a Convenção de Aarhus, que adiante será analisada, relaciona o direito à informação aos direitos humanos, reconhecendo, uma vez mais, o caráter de essencialidade que marca esse direito na contemporaneidade.

Portanto, o acesso à informação constitui um direito humano fundamental e, como tal, cabe aos Estados — que ainda não o fizeram — criarem meios para sua efetivação. Para tanto, além do dever de bem informar o cidadão, deve-se buscar incutir nas repartições públicas uma cultura de informação e transparência, designadamente em relação às informações atinentes ao meio ambiente, que, como já mencionado, têm aptidão para acarretar consequências para toda coletividade.

## 5 A Convenção de Aarhus

Após análise de alguns tópicos relativos ao direito de acesso das pessoas às informações ambientais, passa-se agora ao exame dos principais pontos da Convenção de Aarhus, para logo em seguida realizarmos uma reflexão comparativa entre as normas contidas neste documento internacional e aquelas que integram a lei brasileira de acesso à informação.

O art. 1º da Convenção de Aarhus menciona seus objetivos, fazendo referência aos três pilares em que se funda o mencionado acordo internacional, a saber: informação, participação e acesso à justiça<sup>30</sup>. Além disso, faz alusão também à característica da intergeracionalidade própria do Direito Ambiental e já referida alhures. Vejamos:

De forma a contribuir para a proteção do direito que qualquer indivíduo, das gerações atuais ou futuras, tem de viver num ambiente adequado à sua saúde e bem-estar, cada Parte garantirá os

<sup>26</sup> Para Bobbio, “a terceira geração dos direitos propugna por um novo enfoque com base em estratégias de prevenção, adaptação e cooperação internacional entre as nações, cabendo à inteligência humana conduzir o processo histórico em benefício de todos. Afinal, os grandes problemas ambientais do mundo atual são globais e como tais exigem soluções universais, marcadas não só pela solidariedade dos ricos para com os pobres do sistema mundial, como pela solidariedade das gerações presentes para com as gerações futuras”. BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 6.

<sup>27</sup> Segundo já proclamou o Supremo Tribunal Federal, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é “a consagração constitucional de um direito típico de terceira geração” (STF, RE 134.297-8/SP. Primeira Turma, rel. Min. Celso de Mello, DJ de 22/11/1995).

<sup>28</sup> CF/1988, art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

<sup>29</sup> A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) foi adotada em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, tendo entrado em vigor em 18 de julho de 1978.

<sup>30</sup> Conforme já mencionamos por ocasião da delimitação do tema, os pilares da Convenção de Aarhus relativos à participação popular e ao acesso à justiça em matéria de ambiente não serão objeto da presente análise.



direitos de acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, de acordo com as disposições desta Convenção.

A Convenção de Aarhus prevê a criação de obrigações apenas para as autoridades públicas, relacionadas num conceito abrangente proposto pela norma internacional da seguinte forma: a) qualquer governo a nível nacional, regional ou outro qualquer (ex: municipal); b) pessoas físicas ou jurídicas desempenhando funções ou responsabilidades na Administração Pública de acordo com a legislação nacional, incluindo tarefas específicas, atividades ou serviços relacionados com o ambiente; c) qualquer outra pessoa natural ou jurídica com responsabilidade ou funções na Administração Pública, ou desempenhando serviços na Administração Pública, em matéria de ambiente, sob o controle de um órgão ou pessoa definidos anteriormente; e d) as instituições de qualquer organização regional de integração econômica como definido no art. 17 da Convenção.<sup>31</sup> Embora abrangente o conceito de *autoridades públicas* fornecido pela Convenção, importante registrar que tal não engloba os órgãos ou entidades que desempenham funções judiciais ou legislativas.

Aspecto interessante em relação à Convenção de Aarhus é a definição do que se entende como informação em matéria de ambiente. Sobre isso, dispõe a Convenção que “qualquer informação disponível sob forma escrita, visual, oral, eletrônica ou de qualquer outra forma” sobre o estado dos elementos do ambiente, a diversidade biológica e as suas componentes, os fatores que afetem ou possam afetar os elementos do ambiente e custo-benefício e outros pressupostos e análises econômicas utilizados no processo de tomada de decisão em matéria de ambiente, o estado da saúde e da segurança do homem, as condições de vida humana, os sítios

culturais e estruturas construídas, tanto quanto sejam ou possam ser afetados pelo estado dos elementos do ambiente ou, através desses elementos, pelos fatores, atividades ou medidas já mencionados.

A Convenção de Aarhus também se preocupou em definir o alcance do vocábulo “público”, que abrange uma ou mais pessoas naturais ou jurídicas e, conforme definido na legislação ou prática nacionais, as suas associações, organizações ou grupos, e também a expressão “público interessado”, a qual designa o público afetado ou que possa ser afetado, ou que tenha interesse no processo de tomada de decisão (para os fins desta definição, as organizações não governamentais que promovam a proteção do ambiente e preencham quaisquer dos requisitos definidos na legislação nacional serão consideradas como interessadas).

O art. 3º da Convenção faz referência às medidas que cada parte deverá tomar para implementar a informação, a participação do público e o acesso à justiça em matéria de ambiente, com destaque para o item 5, que materializa o princípio do nível elevado de proteção, ao assegurar que as disposições contidas na Convenção não afetarão o direito de cada parte de manter ou introduzir medidas que estabeleçam um acesso mais amplo à informação, uma participação do público no processo de tomada de decisão mais abrangente e um mais amplo acesso à justiça em matéria de ambiente, para além daquelas definidas na Convenção.

Segundo a Professora Alexandra Aragão,

A principal utilidade do princípio do nível elevado de proteção do ambiente é servir, num certo momento, como critério para escolher entre duas ou mais formas possíveis de proteger o meio ambiente. Neste sentido, ele é um princípio de garantia para o ambiente, pois requer a escolha da opção mais eficaz para a sua proteção [...].<sup>32</sup>

No que tange ao acesso à informação propriamente dito, a Convenção de Aarhus estabelece, no seu art. 4º, que cada parte assegurará que as autoridades públicas, em resposta à solicitação de informação em matéria de ambiente disponibilizarão

<sup>31</sup> Convenção de Aarhus, art. 17: Esta Convenção será aberta para assinatura em Aarhus (Dinamarca) em 25 de Junho de 1998 e, posteriormente, na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, até 21 de Dezembro de 1998 para os Estados membros da Comissão Económica para a Europa, bem como para os Estados que tenham estatuto de consultores da Comissão Económica para a Europa de acordo com os parágrafos 8 e 11 da Resolução do Conselho Económico e Social n.º 36 (IV), de 28 de Março de 1947, e pelas organizações regionais de integração económica constituídas pelos Estados soberanos membros da Comissão Económica para a Europa que lhe transferiram competência para os assuntos de que trata a presente Convenção, além da competência para concluir tratados sobre essas matérias.

<sup>32</sup> ARAGÃO, Alexandra. Desenvolvimento sustentável em tempo de crise e em maré de simplificação. Fundamento e limites da proibição de retrocesso ambiental, In *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, v. IV. Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 60.

esta informação ao público, de acordo com a legislação nacional, incluindo, quando solicitado, cópias da documentação atualizada contendo e abrangendo tal informação. Trata-se aqui do que a doutrina convencionou chamar de *transparência passiva*, que, vale dizer, é aquela que decorre da iniciativa do interessado por meio de prévio requerimento.

Um dos pontos mais importantes da Convenção de Aarhus é a previsão de que o acesso à informação ambiental é garantido sem que o requerente tenha de provar seu eventual interesse na questão. Além disso, dispõe a aludido pacto internacional que a informação deve ser fornecida na forma solicitada, exceto se for razoável para a autoridade pública disponibilizá-la de outra forma, caso em que será exigida uma justificativa idônea.

A informação (ou o indeferimento do pedido) em matéria de ambiente será facultada logo que possível ou no máximo em até um mês após o pedido ter sido apresentado, exceto se o volume e a complexidade da informação justificarem um alargamento deste prazo até dois meses após a solicitação. O interessado deverá ser informado de qualquer prolongamento do prazo e das razões que o fundamentam. Deve-se entender, portanto, que se a autoridade já possui a informação requerida deverá fornecê-la imediatamente; o prazo de até um mês, que excepcionalmente pode ser prorrogado por mais um mês, vale dizer, somente se aplica quando a autoridade não disponha, de pronto, da informação requerida.

Em regra, o pedido de informação em matéria de ambiente deve ser gratuito e não pode ser recusado pela autoridade competente, embora seja possível a cobrança de taxa pelo fornecimento de informação, cujo pagamento não pode ser superior a um custo razoável.

Embora a regra geral seja o fornecimento da informação, a Convenção de Aarhus relaciona em seu art. 4º, n. 3, hipóteses que justificam a recusa por parte da autoridade. São elas: a) quando a autoridade pública a quem foi solicitado não detiver esta informação<sup>33</sup>; b) quando o pedido carecer de razoabilidade ou tiver sido formulado de modo demasiado vago; c) quando o pedido envolver matéria inacabada ou comunicações

internas de autoridades públicas em que tal isenção está contemplada na legislação nacional ou na prática habitual, tendo em atenção o interesse que a divulgação dessa informação possa ter para o público.

Para além disso, o n. 4 do mesmo art. 4º também apresenta hipóteses em que o pedido de informação em matéria de ambiente pode ser recusado, nos casos em que a sua divulgação prejudicar: a) a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas, quando esta confidencialidade se encontre prevista na legislação nacional; b) as relações internacionais, defesa nacional e segurança pública; c) o curso da justiça, a capacidade de uma pessoa ter direito a um julgamento justo ou a capacidade de a autoridade pública conduzir uma investigação de natureza criminal ou disciplinar; d) a confidencialidade das informações industriais ou comerciais quando protegidas por lei; os direitos da propriedade intelectual; e) a confidencialidade de dados e ou registros pessoais que se refiram a pessoa física quando esta pessoa não tiver autorizado a sua divulgação pública, quando esta confidencialidade estiver prevista na legislação nacional; f) os interesses de terceiros que forneceram a informação solicitada sem que estes se possam encontrar ou se encontrem juridicamente obrigados a fazê-lo, e quando estes não permitam a divulgação desta matéria; g) o ambiente a que se refere a informação, como áreas de reprodução de espécies raras.

Importante destacar ainda que de acordo com a Convenção de Aarhus os fundamentos para recusa de informação nela mencionados deverão ser interpretados de forma restritiva, evidenciando uma vez mais o caráter excepcional do sigilo no tratamento de informações de interesse público.

No que tange à recolha e difusão de informação em matéria de ambiente, o art. 5º da Convenção de Aarhus prevê que cada parte assegurará que as autoridades públicas possuam e atualizem as informações em matéria de ambiente que sejam relevantes para as suas funções. A norma internacional também prevê que deverão ser definidos sistemas obrigatórios para que exista um fluxo adequado de informação destinado às autoridades públicas relativamente às atividades existentes e em curso que possam afetar significativamente o ambiente. Além disso, na hipótese de uma ameaça iminente para a saúde humana ou para o ambiente causada por atividades humanas ou causas naturais, toda a informação que possa permitir ao público tomar medidas para prevenir ou mitigar os danos de tal ameaça deverá ser difundida

<sup>33</sup> No caso de a autoridade pública não possuir a informação solicitada em matéria de ambiente, esta deverá, o mais rapidamente possível, informar o interessado sobre a autoridade pública à qual este possa solicitar a informação desejada ou transferir o pedido para essa autoridade pública, informando o interessado sobre a questão (conforme art. 3º, nº 5, da Convenção de Aarhus).

imediatamente aos membros do público que possa ser afetado.

Neste último caso, diferentemente das hipóteses anteriormente examinadas, estamos diante do instituto denominado *transparência ativa*, que consiste no dever imposto às partes de disponibilizar às pessoas, sem que haja prévia solicitação nesse sentido, as informações em matéria de ambiente de interesse coletivo ou geral. Trata-se, pois, de uma atuação *ex officio* por parte das autoridades públicas.

Ainda de acordo com a Convenção de Aarhus, a informação em matéria de ambiente necessita ser transparente e efetivamente acessível, devendo as autoridades públicas tomar providências nesse sentido. Além disso, cada parte assegurará que, progressivamente, a informação em matéria de ambiente esteja disponível em bases de dados que sejam de fácil acesso ao público através das redes de telecomunicações. Também aqui estamos diante da figura da *transparência ativa*, em que as informações de interesse coletivo ou geral sejam colocadas à disposição das pessoas, independentemente de prévio requerimento.

Por fim, o art. 5º, n. 9, da Convenção de Aarhus estabelece que cada parte diligenciará no sentido de estabelecer progressivamente um sistema coerente a nível nacional de inventário ou registros de fontes poluidoras, numa base de dados estruturada, computadorizada e de fácil acesso ao público, compilada através de relatórios normalizados.

Pois bem, vistos os pontos estruturais da Convenção de Aarhus relativos particularmente ao tema do acesso à informação, passa-se, no tópico seguinte, à análise da lei brasileira de acesso à informação, para em seguida refletirmos sobre o alcance e efetividade de cada uma dessas normas.

## 6 A lei brasileira de acesso à informação (Lei 12.527/2011)

Primeiramente, é bom que se diga que antes mesmo da entrada em vigor da festejada lei de acesso à informação já existia na ordem jurídica brasileira a Lei 10.650, de 16 de abril de 2003, que dispõe especificamente sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente — Sisnama, instituído pela Lei 6.938/1981. Referida lei dispõe, em síntese, que os órgãos e as

entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico. Tal lei, entretanto, não criou a almejada cultura da informação no seio da Administração Pública brasileira, provavelmente e por paradoxal que possa parecer, pela falta de divulgação sobre sua existência e alcance, e também, vale dizer, pela reduzida efetividade de seus dispositivos.

Pois bem, com a finalidade de regulamentar o direito fundamental de acesso à informação previsto na Constituição Federal<sup>34</sup>, em 18 de novembro de 2011 foi publicada a Lei 12.527, que entrou em vigor 180 dias após a data de sua publicação, isto é, em 16/05/2012. No âmbito federal, a Lei em questão foi regulamentada por meio do Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012.

Além dos princípios básicos da Administração que devem nortear qualquer atividade que envolva o Poder Público, a Lei 12.527/2011 estabelece ainda que os procedimentos nela previstos devem ser executados de acordo com as diretrizes relacionadas no art. 3º. São elas: a) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; b) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; c) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; d) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública; e) desenvolvimento do controle social da Administração Pública.

O art. 4º, *caput*, da Lei de Acesso à Informação define *informação* como sendo os “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Percebe-se que o conceito de informação ambiental previsto na Convenção de Aarhus está contido na definição dada pela Lei de Acesso à Informação, sendo certo que esta, devido ao maior âmbito de abrangência, não se limita apenas à informação ambiental.

### 6.1 Os institutos da transparência ativa e passiva

A *transparência ativa*, prevista nos arts. 3º, II, e 8º da Lei de Acesso à Informação, consiste no dever

<sup>34</sup> CF/1988, art. 5º, XXXIII; art. 37, § 3º, II; e art. 216, § 2º.



imposto aos órgãos públicos e demais sujeitos previstos na referida lei de divulgar as informações de interesse coletivo ou geral, independentemente de solicitações. Por meio da transparência ativa imposta pela Lei de Acesso à Informação pretendeu o legislador incutir nas autoridades responsáveis pelas repartições públicas a cultura da transparência e da prestação de contas, possibilitando, pelo menos em tese, o surgimento de um novo modelo de Administração Pública.<sup>35</sup>

A Lei de Acesso à Informação faz referência ainda ao instituto da transparência passiva, assim entendido como o dever legal imposto à Administração Pública de prestar informações aos cidadãos, quando houver requerimento nesse sentido.

Como se vê, a *Lei de Acesso à Informação* constitui significativo avanço no controle social dos atos da Administração Pública, pois assegura a qualquer interessado, no pleno exercício da cidadania, o direito de requerer junto ao Poder Público ou a quem lhe faça as vezes as informações de seu interesse — e obviamente também as de interesse público —, devendo o pedido de acesso conter apenas a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Importante registrar que a Lei de Acesso à Informação, tal qual a Convenção de Aarhus, não exige que o interessado informe a finalidade para a qual pretende utilizar a informação requerida, ampliando, assim, de forma considerável o alcance desse importante mecanismo de transparência e controle social.

Como já é possível notar, existe clara influência da Convenção de Aarhus no processo de elaboração da lei brasileira de acesso à informação, seja pela presença e similitude dos institutos da transparência ativa e passiva, seja pela desnecessidade, em ambas as normas, de comprovação da finalidade para a qual o requerente pretende utilizar a informação a ser acessada, fato este que, vale dizer, confere maior efetividade ao direito de ser informado.

## 6.2 Os sujeitos ativos e passivos do acesso à informação

Subordinam-se aos procedimentos criados pela lei brasileira de acesso à informação todos os órgãos públicos que integram as quatro pessoas federativas (União, estados, Distrito Federal e municípios), aí incluídos os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário,

o Ministério Público e os Tribunais de Contas, além das autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes da Federação. Além dos órgãos e entidades da *Administração Pública direta e indireta*, já mencionados, as disposições da nova lei também se aplicam às entidades sem fins lucrativos que recebam recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contratos de gestão, termos de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, sendo certo que, nesses casos, o dever de publicidade a que tais pessoas jurídicas estão submetidas diz respeito apenas à parcela de recursos públicos e à sua destinação (art. 2º, parágrafo único, da Lei 12.527/2011).<sup>36</sup>

Igualmente à Convenção de Aarhus, a lei brasileira de acesso à informação não cria obrigações diretas para a iniciativa privada, mas apenas para os órgãos e entidades da Administração Pública ou quem lhe faça as vezes. Por outras palavras, as entidades privadas somente se vinculam às normas da lei em questão quando recebem alguma delegação do Poder Público, e mesmo assim em relação à parcela de recursos públicos recebida e à sua destinação. No entanto, diferentemente da Convenção de Aarhus, que não impõe obrigações aos Poderes Legislativo e Judiciário, a Lei de Acesso à Informação, de caráter multifacetado, aplica-se a todos os órgãos e entidades públicos e ainda a entidades privadas, quando estas exercerem atividade de interesse público fomentadas pelo Estado.

Por fim, dispõe a Lei de Acesso à Informação — e também a Convenção de Aarhus — que qualquer interessado pode requerer informações junto aos sujeitos passivos antes relacionados, sem que sequer haja a necessidade de comprovar eventual interesse pessoal nos casos em que a informação for classificada como de interesse público, como antes afirmado. Tal possibilidade é especialmente relevante em matéria de meio ambiente, pois as informações ambientais, em geral, são classificadas como de interesse público, circunstância que franqueia aos interessados amplo acesso a tais informações, circunstância que acaba por democratizar a defesa do ambiente.

<sup>35</sup> SANTOS, Mauro Sérgio dos. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed., Salvador: JusPodivm, 2016, p. 55.

<sup>36</sup> Conforme SANTOS, Mauro Sérgio dos. *Curso...*, cit., 2016, pp. 54-55.

### 6.3 Informações que podem ser acessadas

Mencionou-se anteriormente que a regra geral (tanto da Convenção de Aarhus quanto da Lei de Acesso à Informação) é a transparência, somente se admitindo o sigilo por exceção e apenas nas hipóteses justificadas pelo interesse público e formalmente declaradas. A informação deve ser disponibilizada mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

O acesso à informação previsto na Lei 12.527/2011 compreende, de acordo com o disposto no art. 7º, os direitos de obter: a) orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; b) informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; c) informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; d) informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; e) informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; f) informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; g) informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos e ainda ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Todas as informações em domínio dos órgãos e entidades públicas, desde que não declaradas sigilosas pela própria Administração Pública ou pelo ordenamento jurídico, podem ser acessadas pelos cidadãos, aí incluídas, evidentemente, as informações ambientais. A propósito, eis a principal — e óbvia — diferença entre a Convenção de Aarhus e a Lei de Acesso à Informação: a norma internacional assegura o acesso somente às informações relacionadas ao ambiente; já a lei brasileira de acesso à informação garante o acesso às informações que sejam de domínio público, seja qual for o assunto nelas contido. Pode-se afirmar, portanto, que o objeto do direito de acesso

à informação da Convenção de Aarhus (matéria ambiental) está abrangido no objeto do direito à informação tutelado pela Lei 12.527/2011, que, não custa repetir, é qualquer informação cujo domínio seja do Estado ou de que lhe faça as vezes.

### 6.4. O sigilo como exceção: hipóteses

Embora a regra geral na Administração Pública seja a transparência e a publicidade de seus atos, a Constituição brasileira e também a Lei de Acesso à Informação asseguram, de forma excepcional, a possibilidade de sigilo, nos casos em que este seja necessário ao resguardo do interesse público.<sup>37</sup>

As hipóteses de sigilo estão relacionadas no Capítulo IV da Lei de Acesso à Informação e podem ser assim sintetizadas: a) processos que correm em segredo de justiça; b) segredo industrial decorrente da exploração direta da atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o Poder Público; c) informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado que possam: I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas; VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Comparando-se os dispositivos dos dois atos normativos, podemos afirmar, pelo menos do ponto de vista material, que não há diferença entre as hipóteses de sigilo admitidas pela Convenção de Aarhus e pela Lei de Acesso à Informação. Com efeito, apesar de

<sup>37</sup> Conforme SANTOS, Mauro Sérgio dos. *Curso...*, cit., 2016, p. 56.

a relação contida na Lei de Acesso à Informação ser mais ampla, isso ocorre simplesmente em razão da maior abrangência da lei brasileira em relação à norma internacional, conforme já referenciado. Não obstante, em ambas as normas o tratamento dado ao sigilo se funda nas mesmas premissas, que podem ser assim resumidas: a) se a informação é protegida por outra norma do ordenamento, evidentemente que deverá ser preservada; b) se a divulgação da informação prejudicar o interesse público primário o pedido também poderá ser negado, desde que a recusa seja devidamente fundamentada.

Por fim, destaque-se que de acordo com a Lei de Acesso à Informação, nas hipóteses em que não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

### 6.5 O procedimento de acesso à informação

Foi visto que a Lei de Acesso à Informação (assim como a Convenção de Aarhus) consagra as figuras da transparência ativa e passiva. A transparência ativa, relembre-se, obriga a Administração, independentemente de requerimento de quem quer que seja, divulgar de forma clara e acessível as informações de interesse coletivo ou geral. Já na transparência passiva a Administração Pública depende de prévio requerimento para fornecer as informações solicitadas. Nesse aspecto, dispõe o art. 10 da Lei de Acesso à Informação que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades anteriormente relacionados, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Importante registrar que são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público (§ 3º).

O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível, no entanto, não sendo possível conceder o acesso imediato, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias, que pode ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa: a) comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão; b) indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido;

ou c) comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

Mais uma vez percebe-se a clara influência da Convenção de Aarhus sobre a lei brasileira de acesso à informação, pois todas as situações desenhadas no parágrafo anterior são idênticas numa e noutra norma, com ressalva apenas sobre o prazo concedido, que sofre alguma variação. Com efeito, vimos que de acordo com a Convenção de Aarhus, o prazo para o fornecimento da informação é de um mês, podendo justificadamente ser prorrogado por mais um mês; na lei brasileira, como visto, o prazo é um pouco mais exíguo.

O art. 12 da Lei de Acesso à Informação assegura que o serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados. Tal dispositivo também está em consonância com o disposto na Convenção de Aarhus, que, embora expresse a gratuidade, em regra, do fornecimento das informações ambientais, possibilita a cobrança de taxas pelo fornecimento da informação, cujo pagamento não pode ser superior a um custo razoável. Ainda em relação à cobrança pelo fornecimento de informações, destaque-se que a Lei de Acesso à Informação autoriza a isenção de eventuais taxas para todo aquele cuja situação econômica não lhe permita arcar com o pagamento sem prejuízo do sustento próprio ou da família (art. 12, parágrafo único, Lei 12.527/2011 c/c Lei 7.115/1983).

No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias (art. 15 da Lei 12.527/2011).

Em síntese, esse é o procedimento a ser seguido pelas pessoas que pretendem obter qualquer informação com base na Lei 12.527/2011, que, como visto, pelo menos nos pontos conexos às duas

legislações analisadas, guarda bastante semelhança com o teor das normas da Convenção de Aarhus.

## 6.6 Consequências da recusa ilegal ao acesso à informação

Como se sabe, de nada adianta declarar e reconhecer a existência de um direito se não forem criadas sanções ou outros meios de assegurar sua efetividade. Nesse contexto, a Lei de Acesso à Informação traz várias normas que têm por objetivo conferir essa efetividade, a começar pela indicação de inúmeras condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público, seja civil ou militar.<sup>38</sup>

Observado o princípio do devido processo legal, as condutas ilícitas relacionadas pela Lei de Acesso à Informação caracterizam transgressões militares ou infrações administrativas, puníveis de acordo com a legislação aplicável. Além de eventuais sanções no âmbito administrativo-disciplinar, prevê o § 2º do art. 32 que poderá o militar ou agente público responder ainda por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis 1.079/1950 e 8.429/1992.

Além dos agentes públicos, a Lei de Acesso à Informação estabelece sanções também para a pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o Poder Público e deixar de observar o disposto na aludida lei.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Lei 12.527/2011, art. 32 [...] I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública; III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação; IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal; V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem; VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

<sup>39</sup> Lei 12.527/2011, art. 33 [...] I - advertência; II - multa; III - rescisão do vínculo com o poder público; IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

## 7 Conclusão

Vimos ao longo deste estudo que o acesso à informação, reconhecidamente um direito humano fundamental, é hoje um mecanismo democrático essencial à vida em sociedade, por permitir a participação das pessoas nas mais diversas áreas de atuação governamental, em especial na gestão do ambiente.

Além disso, o direito à informação, uma vez garantido pelo Estado e exercido de forma plena pelo cidadão, permite o desempenho de um importante mecanismo de controle da Administração Pública na gestão dos serviços públicos e do ambiente: o controle social. Esse controle exercido a partir do pleno acesso à informação, aliado à boa governança, que na agenda ambiental pode ser entendida como a capacidade de um governo não só fazer regras, mas sobretudo de fazer cumprir essas regras<sup>40</sup>, formam a melhor receita para se alcançar um ambiente saudável.

Nesse contexto, não é precipitado afirmar que o acesso à informação propicia o surgimento de um novo modelo de Administração Pública, muito mais transparente, democrático e eficiente. Particularmente em relação ao acesso à informação em matéria de ambiente, esse “contraditório público”<sup>41</sup> aliado à participação na gestão pública ambiental aumenta a legitimidade administrativa na tomada de decisão, naquilo que a doutrina vem definindo como “democracia ambiental”.<sup>42</sup>

Pois bem, sabe-se que no plano internacional a Convenção de Aarhus ostenta um importante papel na democratização do acesso à informação ambiental. A importância de tal Convenção, todavia, não se limita aos países signatários, pois mesmo aqueles Estados que não a ratificaram, como o Brasil, acabam sofrendo uma influência positiva dessa norma internacional em seus ordenamentos jurídicos internos. É o caso da lei brasileira de acesso à informação, que representou um

<sup>40</sup> FUKUYAMA, Francis. What..., cit. Acesso em: 18 jun. 2013.

<sup>41</sup> GOMES, Carla Amado. O direito à informação ambiental: velho direito, novo regime, in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente* (e matérias relacionadas), v. II, 1. ed., AAFDL, 2008, p. 82.

<sup>42</sup> Manzini e Bigues definem a democracia ambiental com “o direito de saber, o direito de participar e o direito de co-responsabilizar-se”; MANZINI, Ezio; BIGUES, Jordi. *Ecologia y Democracia: De la injusticia ecológica a la democracia ambiental*. Barcelona: Icaria Editorial, 2000, p. 64.

importante avanço jurídico-cultural nas instituições e na sociedade, por materializar um mecanismo moderno e indispensável para a efetivação do direito fundamental de acesso à informação.

Também foi possível perceber ao longo deste trabalho que, guardadas as devidas proporções, as normas da lei brasileira de acesso à informação guardam clara afinidade com as da Convenção de Aarhus, evidenciando a influência do direito internacional na ordem jurídica interna. A grande diferença reside no fato de a Convenção de Aarhus garantir o acesso somente à informação relativa ao ambiente, enquanto a lei brasileira, de espectro mais amplo, assegura o acesso às informações relativas ao ambiente e também todas as outras que sejam de domínio de órgãos ou entidades públicas (ou ainda de entidades privadas que executem, com recursos públicos, função administrativa).

A consagração do direito à informação depende, em grande parte, de uma legislação que possibilite às pessoas o exercício desse direito e também de sua maior divulgação junto à coletividade. Por outras palavras e por paradoxal que possa parecer, a falta de informação é o principal entrave a prejudicar o exercício do direito à informação, que por sua vez é imprescindível à boa gestão do ambiente. Nesse contexto, pode-se afirmar que a lei brasileira de acesso à informação possui as qualidades legislativas necessárias para se tornar um marco na participação popular da gestão ambiental, sendo para isso de todo necessário que tal norma seja utilizada e divulgada à exaustão, para que o cidadão comum saiba de sua existência e possa a partir daí exercer seu *munus* público, seja fiscalizando a execução das políticas estatais, seja participando democraticamente na gestão pública do ambiente.

## Referências

- ALESSI, Renato. *La Responsabilità Della Pubblica Amministrazione*. Edição original, 2. ed., 1951, Rio de Janeiro: Forense, 1970.
- ARAGÃO, Alexandra. *O Princípio do Poluidor Pagador – Pedra angular da política comunitária do ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.
- ARAGÃO, Alexandra. Desenvolvimento sustentável em tempo de crise e em maré de simplificação. Fundamento e limites da proibição de retrocesso ambiental, In *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, v. IV. Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- ARAGÃO, Alexandra. Princípio da Precaução: Manual de Instruções. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente – RevCEDOUA*. N. 22. Ano XI. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4. ed. revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- CAPITANI, Amandine. *Le droit à l'information et le droit à la participation en matière environnementale, une avancée constitutionnelle?* Disponível em: <<http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes2/CAPITANI.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2012.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução Roneide Venâncio Majer com a colaboração de Klauss Brandini Gerhardt. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2002.
- FUKUYAMA, Francis. *What is Governance?* Disponível em: <<http://fukuyama.stanford.edu/files/What%20Is%20Governance.pdf>>. Acesso: 18 jun. 2013.
- GOMES, Carla Amado. O direito à informação ambiental: velho direito, novo regime, in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente (e matérias relacionadas)*. v. II, 1. ed., AAFDL, 2008.
- GOMES, Carla Amado. A vertente procedimental da tutela do ambiente: direitos de informação e de participação. In *A Revisão da Lei de Bases do Ambiente*. Lisboa: ICJP, 2011.
- LEESON, John D. *Environmental Law*. London: Pitman Publishing, 1995.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MANZINI, Ezio; BIGUES, Jordi. *Ecologia y Democracia: De la injusticia ecológica a la democracia ambiental*. Barcelona: Icaria Editorial, 2000.



MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

NOGUEIRA, Ana Carolina Casagrande. O conteúdo jurídico do princípio da precaução no direito ambiental brasileiro. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs). *Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 4. ed. Paris: Dalloz, 2001.

PRIEUR, Michel. La Convention D'Aarhus, Instrument Universel de la Démocratie Environnemental, In *RevueJuridique de L'Environnement*, 1999.

PRUDENTE, Antônio Souza. Transgênicos, biossegurança e o princípio da precaução. *R. CEJ*, Brasília, n. 25, pp. 77-79, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/608/788>>. Acesso em: 5 ago. 2017.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. Princípios constitucionais de direito ambiental. *Revista da associação dos juízes federais do Brasil*, ano 21, n. 74, 2º semestre, 2003. pp. 56-57.

SADELEER, Nicolas de. *Le droit communautaire et les dechets*. Paris: LGDJ, 1995.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. *Curso de Direito Administrativo*. Salvador: JusPodivm, 2012.

SILVA, Jorge Pereira da. Breve ensaio sobre a proteção constitucional das futuras gerações, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Tutela penal dos interesses difusos*. São Paulo: Atlas, 2000.

SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt. *Interesse público, legalidade e mérito*. Coimbra Editora, 1955.